

© 2010 г.

Георгий Мальгинов

кандидат экономических наук

(ИЭП им. Гайдара)

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Статья посвящена влиянию финансово-экономического кризиса на динамику отношений собственности в России. Автор анализирует сложившуюся в этой сфере ситуацию в контексте антикризисных мер, предпринимавшихся государством в 2008–2009 гг. В работе изучаются различные вопросы приватизации, управления государственным имуществом и регулирования деятельности различных хозяйствующих субъектов. Большое внимание уделяется перспективам приватизационной политики после принятия в 2010 г. большого пакета поправок в действующий закон о приватизации и возможной эволюции российской приватизационной модели в целом.

Ключевые слова: кризис, антикризисные меры, приватизация, государственная собственность.

На пороге испытаний. В 2008 г. российская экономика оказалась под прессингом мирового финансово-экономического кризиса, который прервал почти 10-летнюю фазу роста после нескольких лет, когда наблюдалось явное замедление институциональных преобразований.

При этом ситуация, сложившаяся в российской экономике в 2000-е годы в сфере отношений собственности, характеризовалась одновременной реализацией и параллельным сосуществованием двух тенденций, отнюдь не связанных непосредственно с кризисными явлениями в экономике.

С одной стороны, можно говорить о продолжении процесса приватизации. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности сотни федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Де-факто в 2003–2005 гг. наблюдался некоторый формальный прогресс в сфере приватизации по количеству проданных пакетов акций (500–600 ежегодно) и решений о преобразовании ФГУПов (более 700 в 2005 г. против 500–600 ежегодно в 2003–2004 гг.). После 2005 г. темпы

приватизации явно пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006–2008 гг.

С другой стороны, в той роли, которую государство играет в сфере отношений собственности, по сравнению с периодом 90-х гг. произошло серьезное смещение акцентов в сторону усиления его влияния.

Явное замедление приватизационного процесса после 2004–2005 гг., особенно на федеральном уровне, где государство являлось собственником наиболее весомых и привлекательных активов, хронологически совпало с началом очередного этапа слияний и поглощений в российской экономике, когда стала наблюдаться заметная экспансия компаний с государственным участием в ряде отраслей экономики в качестве покупателей активов.

Если в 2000–2003 гг. можно было говорить преимущественно об усилиях государства по оптимизации своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1998 гг.) приватизации (политика по интеграции своих активов в структуры холдингового типа), то период последующих 5 лет (2004–2008 гг.) характеризовался явным расширением масштабов такого присутствия посредством активизации деятельности существующих компаний с долей государства в капитале, которые стали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, участвуя в слияниях и поглощениях. Они стали доминировать на рынке корпоративного контроля как покупатели активов. Участие государственных компаний в слияниях и поглощениях означало увеличение масштабов контролируемого им бизнеса, что актуализирует вопрос о сущности таких компаний как бизнес-единиц и последствиях их заметной экспансии и увеличения удельного веса государства (опосредованно) во всей российской экономике.

При этом в 2006–2007 гг. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры, оказавшаяся в предыдущие два года в тени многочисленных поглощений, осуществленных компаниями с участием государства. Новым аспектом имущественной политики государства, касающимся управления принадлежащим ему имуществом, стало появление государственных корпораций (ГК)¹. Среди создаваемых интегриро-

¹ В российском правовом поле упоминание о ГК как самостоятельной организационно-правовой форме появилось еще в 1999 г., когда поправкой в закон о некоммерческих организациях было установлено, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией

ванных структур появились те, что охватывают целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

Мировой кризис и новые тенденции в состоянии отношений собственности. Охвативший в 2008 г. весь мир финансово-экономический кризис впервые с середины 80-х гг., когда на Западе произошел либерально-консервативный сдвиг (его важнейшей составной частью была приватизация), стимулировал очевидный поворот в сторону государственного регулирования экономики, базирующегося преимущественно на идеях кейнсианства и неокейнсианства и воплощающего подходы, альтернативные рекомендациям международных финансовых институтов в 90-е гг. Из прошлого опыта развитых стран хорошо известно, что составной частью такого регулирования на протяжении длительного периода, предшествовавшего либерально-консервативному сдвигу, было постепенное формирование весомого имущественного присутствия государства в экономике.

Сам по себе количественный рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не являются чем-то экстраординарным для современного мира, тем более в условиях кризиса.

По имеющимся оценкам, к концу 2008 г. в рамках мер антикризисной поддержки различными странами было израсходовано около 1,4 трлн долл. на докапитализацию компаний и около 880 млрд долл. – на приобретение новых активов.¹ В целом национализация, хотя и имела место, носила подчиненный характер, дополняя докапитализацию. В том или ином виде прецеденты приобретения государством отдельных компаний имели место в США, Германии, Великобритании, Норвегии, Исландии, Швеции, Аргентине, Казахстане, касаясь в основном банковского сектора².

на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций, созданная на основании федерального закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерации, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

До 2007 г. единичным примером действующих государственных корпораций было «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ), созданное в 2004 г. в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов населения, на базе ликвидированной ГК «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО), организованной для преодоления последствий финансового кризиса 1998 г. в банковском секторе.

¹ Госкапитализм (спецвыпуск) // SmartMoney, 16 февраля 2009 г., № 143.

² Финансовый кризис в России и мире / Под ред. Е. Т. Гайдара. М., Проспект, 2009. Приложение.

В России основными тенденциями имущественных отношений в 2008–2009 гг., в рамки которых укладывается наиболее острая фаза финансово-экономического кризиса, стали:

– очевидное замедление приватизационного процесса, выразившееся, прежде всего, в значительном падении бюджетных доходов от приватизации (так, по информации, обнародованной руководителем Росимущества Ю. Петровым в выступлении перед депутатами Государственной думы в рамках «правительственного часа» 24 февраля 2010 г. объем средств, полученных Росимуществом, составил в 2009 г. всего 1,93 млрд руб.¹ против 7,19 млрд руб. в 2008 г. и 19,3 млрд руб. в 2007 г.);

– преобладание в общей структуре доходов федерального бюджета от приватизации и управления государственным имуществом возобновляемых источников, доля которых год от года растет уже несколько лет подряд (даже с учетом доходов от продажи различного имущества, осуществляемого иными ведомствами помимо Росимущества), достигнув 86–87% в 2009–2009 гг. против 76% в 2007 г.;

– продолжение интеграции принадлежащих государству активов, общие значительные масштабы которой имели тенденцию к росту (если в 2007 г. были приняты решения о внесении в качестве вклада в уставные капиталы интегрированных структур акций 98 акционерных обществ, осуществлена приватизация 60 унитарных предприятий и еще 8 унитарных предприятий были реорганизованы посредством присоединения, то в 2008 г. процесс интеграции охватил акции уже 233 АО (без учета предприятий и акций АО, подлежащих включению в состав формируемых ОАО «Оборонсервис» и ГК «Ростехнологии», а также внесению в уставный капитал ОАО «Атомэнергопром») и 65 ФГУПов, а в 2009 г. – акции 109 АО и 216 ФГУПов, общим итогом этой работы станет создание 30 вертикально-интегрированных структур, формирование 7 из которых полностью завершено, а остальные должны быть сформированы в 2010–2011 гг.)²;

– непоследовательность политики государства в отношении государственных корпораций (ГК), создание которых стало одним из новых направлений в его имущественной и структурной политике с 2007 г. С одной стороны, в период кризиса не принимались специальные федеральные законы по учреждению новых хозяйствующих субъектов в этой организационно-правовой форме³, хотя сфера влияния некоторых ГК, поя-

¹ www.rosim.ru, 12.03.2010.

² www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/use/structure/.

³ Появившиеся в последние два года Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, имеющий организационно-правовую форму фонда (2008 г.), и госу-

вившихся в 2007 г., заметно расширилась¹. С другой стороны, очевидным следствием постепенно нараставшей с момента их создания волны критики в адрес ГК стало четкое указание в Послании президента РФ Федеральному собранию РФ в ноябре 2009 г. на то, что в перспективе все госкорпорации должны быть преобразованы в акционерные общества под контролем государства, а те из них, которые имеют четкие временные рамки работы, должны быть ликвидированы по завершении их деятельности. Вместе с тем конкретные сроки преобразования госкорпораций отсутствуют;

– постепенное расширение практики привлечения профессиональных директоров² к участию в работе органов управления АО с участием государства в капитале (всего в 2009 г. государство обеспечило избрание 619 профессиональных директоров в органы управления более 270 АО с участием государства, включая 38 из 46 обществ, включенных в утвержденный правительством РФ еще в 2003 г. специальный перечень³, представляющий группу значимых компаний, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду наиболее важных вопросов определяется решением самого правительства, его председателем или по его поручению заместителем председателя правительства).

Особо следует сказать о влиянии предпринятых государством антикризисных мер на состояние отношений собственности.

дарственная компания «Российские автомобильные дороги» («Автодор») (2009 г.) по своему статусу формально отличаются от государственных корпораций, но де-факто весьма близки к ним, относясь подобно ГК к некоммерческим организациям.

¹ Прежде всего, это касается ГК «Ростехнологии», вокруг которой стал формироваться крупный холдинг ярко выраженного конгломеративного типа.

² Исходя из сложившейся традиции корпоративного управления акционерными обществами с государственным участием членов советов директоров, избираемых голосами по акциям, принадлежащим государству как акционеру, можно разделить на несколько групп: (1) представители интересов государства, являющиеся государственными служащими, которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника; (2) представители интересов государства, являющиеся иными лицами (профессиональные поверенные), которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника по ограниченному кругу из 5 вопросов, а по остальным вопросам – по своему усмотрению (этот механизм обеспечения представления интересов государства появился еще в 1996 г., но большого распространения не получил); (3) независимые директора, голосующие на основе личного профессионального опыта и собственного суждения, и отвечающие установленным критериям отбора. По оценке представителей Росимущества, лиц, относящихся ко второй и третьей группам, в целях обобщения можно называть профессиональными директорами.

³ www.economy.gov.ru, 13.04.2010.

Содержание Программы антикризисных мер правительства РФ на 2009 г., а именно приоритет, отданный в ней субсидированию процентных ставок и государственным гарантиям по кредитам, обусловил минимизацию прямой имущественной экспансии государства. Докапитализация, проводившаяся за счет бюджетных средств, касалась в основном компаний, где государство является единственным или мажоритарным акционером (например, «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», «Российские железные дороги», «Россельхозбанк», «Росагролизинг», ведущие системообразующие компании оборонной промышленности).

Имеющиеся данные, характеризующие федеральную собственность с количественной стороны (табл. 1), позволяют говорить о том, что в период кризиса имущественное присутствие государства в экономике продолжало сокращаться. В особенности, это относится к хозяйствующим субъектам, ведущим коммерческую деятельность, т.е. реализующим функцию государственного предпринимательства.

Таблица 1

Динамика численности объектов, учтенных в реестре федерального имущества, и использующих его организаций в 2008–2010 гг. (ед.)

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Акционерные общества, где РФ является акционером	Объекты движимого и недвижимого имущества	Земельные участки
на 1 января 2008 г.	5709*	3674*
на 1 января 2009 г.	3765*	3337*	1293788	67000**
на 1 января 2010 г.	3000***	646****	1276572	126761

* – по данным, содержащимся в приватизационных программах на очередной год;

** – примерная оценка по данным реестра федерального имущества на середину января 2009 г.;

*** – примерная оценка представителей Росимущества на начало 2010 г.;

**** – количество пакетов акций АО, принадлежащих РФ, исходя из реестра федерального имущества.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы, www.rosim.ru;

Основные направления антикризисных действий правительства РФ на текущий 2010 г., находясь в русле тенденций предыдущего года, предусматривают активизацию деятельности в сфере реструктуризации государственного сектора, разработку и реализацию программ совершенствования корпоративного управления в акционерных обществах с преобладающим участием государства и государственных корпорациях, а так-

же ускорение приватизации и реструктуризации предприятий государственного сектора.

Вместе с тем необходимо указать на три важных фактора.

Один из них заключается в отсутствии данных по масштабам публичной собственности на локальном уровне, т.е. имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и органов местного самоуправления, хотя можно допустить, что сама логика кризиса, необходимость исполнения большого объема возложенных на них функций и обязательств в контексте состоявшегося в середине 2000-х гг. разграничения полномочий между уровнями власти должна была противодействовать увеличению масштабов региональной и муниципальной собственности.

Другой фактор связан со сложностью оценки удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности, поскольку данные Росстата, базирующиеся на его определении, содержащемся в документах правительства¹, не полностью отражают реальную ситуацию в российской экономике.

Сложившиеся условия очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней, системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делает более актуальными в части расчета удельного веса государства в экономике специальные прикладные исследования².

Наконец, низкая прозрачность антикризисных мер обусловила невозможность объективной и надежной оценки того опосредованного влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства, которое оказывают контролируемые им банки и институты развития, выступающие в качестве его агентов при оказании поддержки тем или

¹ На основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в действующей редакции указанного документа, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939) в его состав включаются следующие хозяйствующие субъекты на федеральном и региональном уровне: (1) государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные); (2) государственные учреждения; (3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности; (4) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

² Дополнительным фактором, снижающим достоверность данных, фиксируемых в официальной статистической отчетности, является появление в 2007 г. нескольких государственных корпораций и наделение их активами.

иным компаниям, что играло в период кризиса гораздо более весомую роль, нежели бюджетная политика.

В качестве основных каналов косвенного усиления имущественных позиций государства вследствие запуска специальных программ по оказанию экстренной поддержки российским компаниям и банкам осенью 2008 г. рассматривались:

- возможность получения ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) в собственность пакетов акций, заложенных по программе рефинансирования внешней задолженности ряда компаний топливно-энергетического комплекса, строительства, транспорта и связи, горнорудной промышленности, микроэлектроники, металлургии и других отраслей (общая сумма одобренных кредитов на конец I квартала 2009 г. – 14,33 млрд. долл.¹ при изначально планировавшейся величине в 50 млрд. долл. за счет размещения на депозите в ВЭБе валютных резервов ЦБ РФ);

- сохранение в собственности государства по итогам реализации программы поддержки фондового рынка акций и облигаций, приобретенных на нем через ВЭБ за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) (исначально предполагалось выделить по 175 млрд. руб. в 2008–2009 гг., суммарно – 350 млрд. руб.);

- дальнейшая экспансия государственных корпораций в строгом смысле (несмотря на частичное изъятие выделенных финансовых ресурсов);

- переход частных активов к госбанкам под выданные кредиты и путем прямых приобретений, продолжение формирования государством холдингов;

- увеличение доли государства в банковском капитале в рамках программы рекапитализации банковской системы (40 млрд. долл.)².

¹ www.veb.ru/ru/sup/supcur/.

² Ключевым из всего этого пакета для влияния на регулирование отношений собственности являлся вопрос о том, какую политику будет проводить ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ), начавший с осени 2008 г. рефинансирование внешней задолженности ряда крупнейших российских частных компаний. В связи с тем, что предоставленные им кредиты являлись краткосрочными, то в этой связи вставал вопрос о возврате предоставленных средств, а в противном случае – о непростом выборе между предоставлением новых средств, реструктуризацией задолженности (де-факто пролонгации срока, на который предоставлялись кредиты), инициированием процедур банкротства или получением прав собственности на заложенные активы.

При этом с чисто формальной точки зрения нельзя было бы говорить о явной национализации, поскольку в федеральной казне дополнительного имущества не появляется, а ВЭБ, являясь государственной корпорацией, относится к некоммерческим организациям.

Однако по целому ряду имеющихся признаков можно заключить, что потенциал возможного косвенного расширения госсектора банками и институтами развития, выступающими в качестве агентов государства при оказании поддержки тем или иным компаниям, в большой мере остается нереализованным по причине достаточно лояльного отношения к ним¹.

Таким образом, все вышесказанное позволяет с известными оговорками сделать вывод о том, что Россия избежала антикризисной национализации в узком смысле этого понятия, тогда как масштабы этого явления в более широком понимании при учете активности хозяйствующих субъектов с участием государства, которая исключает появление новых объектов непосредственно в казне, остаются не вполне ясными.

Соответственно, нет оснований говорить о том, что в посткризисный период открываются принципиально новые возможности приватизации в рамках традиционной парадигмы, когда государство продает принадлежащие ему активы, пополняя вырученными средствами бюджет. Однако при этом становится очевидной необходимость дифференцированного подхода при рассмотрении вопросов приватизации и регулирования государством отношений собственности.

Напомним, что в условиях переходной экономики государственное регулирование отношений собственности предполагает три основных направления деятельности: 1) мероприятия непосредственно в рамках приватизационной политики (или в ряде случаев национализации); 2) управление (участие в управлении) принадлежащим государству имуществом; 3) регулирование деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

Исходя из этого, можно сформулировать определенный набор требований и условий к государственной экономической политике в сфере регулирования отношений собственности на современном этапе, с учетом того, что второе и третье направления в силу их многоаспектности будут рассмотрены именно сквозь призму возможностей приватизации и защиты прав собственности.

Перед аналогичной дилеммой встали и крупнейшие банки с долей государства, получившие его финансовую поддержку.

¹ Так, в первой половине октября 2009 г. наблюдательный совет ВЭБ пролонгировал на год кредиты, выданные для погашения внешнего долга компаниям «Газпромнефть», «Ситроникс», Evgaz Group, «Русал», ГК «ПИК» и Altimo. Пролонгирование осуществлялось без пересмотра основных параметров сделок, ранее зафиксированных в кредитных договорах (включая размер залога), за исключением процентных ставок.

Перспективы приватизационного процесса в посткризисных условиях и среднесрочные приватизационные планы. Содержание предпринятых государством антикризисных мер при доминирующей ориентации на ограничение расширения прямого участия государства в капитале в принципе допускало тот или иной приватизационный сценарий.

Однако на практике реализация приватизационной программы в 2008–2009 гг. проходила в наиболее сложных за все 2000-е гг. условиях, столкнувшись с резким сокращением платежеспособного спроса и ожиданиями инвесторов по снижению стоимости активов. Ухудшение инвестиционных возможностей потенциальных покупателей государственного имущества привело к срыву целого ряда продаж, включая также случаи нарушения договорных обязательств и расторжения уже заключенных договоров купли-продажи, в том числе и из-за отказа банка покупателя перечислить необходимые денежные средства в оплату приобретенного имущества.

Все это самым непосредственным образом отразилось и на результативности приватизационного процесса. В интервью «Российской газете» от 30 марта 2010 г. заместитель руководителя Росимущества Ю. Медведев сообщил, что в 2009 г. было приватизировано всего 52 пакета акций, из них половину (26) составили акции, продажи которых были объявлены в соответствии с прогнозным планом приватизации предыдущего года¹. Для сравнения: в 2008 г. таковых было 209 ед. и 135 ед. соответственно, а в 2007 г. были приватизированы акции (доли в уставных капиталах) 377 хозяйственных обществ².

Выработка будущей повестки приватизации и ее возможного формата сталкивается с известными трудностями, обусловленными как объективными факторами, так и спецификой текущего момента.

Во-первых, значительная часть оставшейся непосредственно у государства собственности представлена либо низколиквидными объектами (требующие осуществления крупных инвестиций или недостаточные для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций), либо, напротив, очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

¹ www.rosim.ru, 30.03.2010.

² Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 год. М., 2009.

Во-вторых, финансовый кризис, следствием которого стали обвал фондового рынка, обесценение активов и отсутствие на российском рынке многих потенциальных инвесторов, сталкивающихся с серьезными проблемами в своих странах, выступает естественным ограничителем приватизации.

В такой ситуации перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов от приватизации являются проблематичными, особенно без учета активов в топливно-энергетическом комплексе. Надеяться на получение солидных сумм можно будет, по-видимому, когда более явно обозначатся тенденции к выходу российской экономики из кризиса, а в развитых странах он будет близок к завершению, следствием чего станет приток капитала и инвестиций в страны с т.н. «emerging markets», включая Россию.

Возможно, к тому времени сложатся определенные предпосылки для вовлечения в приватизационный процесс (не исключая публичное размещение новых акций дополнительной эмиссии) крупных объектов, сопоставимых по своей значимости с теми, что приватизировались до 2005 г. Именно поэтому включение в приватизационную программу крупных активов, таких, как Сбербанк, ВТБ, РЖД, «Аэрофлот», аэропорт «Шереметьево» в ближайшей перспективе не планируется.

Даже на уровне официальных комментариев планы новых крупных продаж осторожно относили за 2010 г., что, несмотря на заявленные на текущий год ориентиры¹, позволяет пока констатировать преждевременность начала новой волны «большой приватизации».

В-третьих, ориентация на доходы бюджета, как единственный критерий при проведении приватизационной политики, особенно в условиях кризиса, находится в определенном противоречии с задачами т.н. структурной приватизации, прежде всего привлечением инвестиций в целях модернизации производства.

Говоря по существу о возможном возвращении к практике приватизации с инвестиционными обязательствами и ее перспективах, стоит напомнить о весьма низкой эффективности инвестиционных конкурсов,

¹ Вопреки первоначальным оптимистическим оценкам о возможности получения в 2010 г. от продажи государственного имущества около 100 млрд руб., официально зафиксированная величина доходов от федерального бюджета от приватизации должна составить 18 млрд руб. Однако в случае принятия правительством РФ решений о приватизации акций и иного имущества, имеющего высокую инвестиционную привлекательность, объем доходов от продажи федерального имущества может оказаться существенно большим, превысив 70 млрд руб. Из них 54-55 млрд руб. могут быть получены от продажи федеральных пакетов акций в 28 АО при исключении последних из перечня стратегических.

продемонстрированной в 90-е гг., и предположить, что этот аспект во многом сродни вопросу о целесообразности точной настройки действующей налоговой системы в сторону поощрения конкретных видов деятельности (например, стимулирование инноваций или поддержка малого и среднего предпринимательства), иначе говоря, является ли государственное администрирование достаточно адекватным для контроля за использованием тех или иных правовых норм по декларируемому целевому назначению.

В-четвертых, кризисное положение, в котором оказались многие частные компании, поспешившие обратиться за поддержкой государства, высветило тот не вполне очевидный до последнего времени факт, что частный бизнес далеко не всегда является синонимом эффективного собственника и ответственного владельца активов. Сравнительная эффективность государственных и частных компаний в плане устойчивости к кризису и потребностей в поддержке государства требует дополнительного изучения с учетом современных реалий¹.

При общей нацеленности этого вектора усилий на сокращение участия государства в управлении собственностью и объема находящегося в его собственности имущества, необходимо отдавать отчет в том, что по ряду направлений последствия финансово-экономического кризиса могут потребовать не только сохранения прежних ограничений на приватизацию, но и их модификации или введения новых.

В-пятых, достаточно серьезным моментом является формат участия в приватизации компаний и банков, ставших реципиентами средств государственной поддержки в ходе антикризисных мероприятий. В этом контексте неизбежно встает вопрос о целевом характере их использования, что, как нетрудно предположить, может вызвать серьезный негативный резонанс в обществе со всеми вытекающими отсюда последствиями для делового имиджа России, социально-политического фона и инвестиционного климата в стране подобно приватизационным процессам в 90-е гг.

Очевидный провал, постигший российскую приватизацию во время финансово-экономического кризиса, высветил несовершенство преду-

¹ Если говорить о реальном секторе экономики, то, например, среди получателей средств для рефинансирования внешней задолженности не просматривается какого-либо преобладания компаний с долей государства. Напротив, в числе первых получили от ВЭБа кредиты широко известные частные бизнес-группы «Русал», «Альфа», «Мечел», что находится в известном противоречии с широко укоренившимся в последние годы мнением о привилегированном положении компаний с долей государства, достигаемом за счет взаимодействия с органами власти.

смотренных законодательством приватизационных механизмов и процедур, являвшихся определенным препятствием для повышения темпов и эффективности приватизации федерального имущества и в период экономического роста.

Ограниченность срока действия программы приватизации одним календарным годом влечет за собой возникновение искусственных пауз в ее реализации в период с начала очередного календарного года до момента дополнения Программы приватизации имуществом, не приватизированным в предшествующем году. Как показала практика, сложившаяся после вступления в силу закона о приватизации 2001 г., действовавший порядок позволял приватизировать в течение года не более трети изначально включенных в план объектов.

В отношении остальных требовалось повторение процедур на следующий год. Такая ситуация открывала для менеджмента, управляющего приватизируемыми активами (прежде всего унитарными предприятиями) возможность опосредованно влиять на ход процесса за счет затягивания согласований и т.п. Кроме того, даже при отсутствии таких намерений применительно к крупным объектам приватизационные процедуры зачастую могут быть реализованы только в рамках более длинного временного отрезка ввиду более высокого уровня требований к предприватизационной подготовке (выбор удачного с точки зрения конъюнктуры на фондовом рынке момента, необходимость создания консорциумов инвестиционных банков, поиска консультантов по сделкам, аккумуляции большого объема средств для участия в приватизации).

Отсюда закономерно вытекали подготавливаемые еще с 2005 г. Минэкономразвития РФ и Росимуществом предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, ориентированных на повышение эффективности процесса приватизации и совершенствование механизма его осуществления на основе расширения временного горизонта приватизационной программы на плановый период с целью обеспечения непрерывности приватизации и оптимизации управленческих решений по управлению государственным имуществом.

Их практическим воплощением стал Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ, которым в действующий закон о приватизации были внесены следующие важные изменения и дополнения:

- срок Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества может варьироваться в диапазоне от 1 года до 3 лет;
- правительство РФ получило право от имени Российской Федерации привлекать в установленном порядке юридические лица к организации продажи приватизируемого федерального имущества с указанием в

соответствующем решении перечня такого имущества, действий данных юридических лиц, размера и порядка выплаты им вознаграждения;

– предусмотрена возможность приватизации пакетов акций открытых акционерных обществ, созданных в результате преобразования федеральных государственных унитарных предприятий, путем внесения в уставный капитал других ОАО по решению президента РФ и правительства РФ, без изменений программы приватизации;

– осуществлен переход к установлению начальной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества исключительно в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность при исключении понятия «нормативной цены», т.е. минимальной цены, определяемой в порядке, установленном правительством РФ, по которой ранее было возможно отчуждение этого имущества¹;

– утратили силу нормы, дифференцировавшие набор возможных способов приватизации и последовательность их применения, в зависимости от определенных характеристик, каковыми ранее выступали балансовая стоимость основных средств приватизируемых имущественных комплексов ФГУПов и находящихся в федеральной собственности акций ОАО и иные, устанавливаемые правительством критерии;

– улучшено информационное обеспечение приватизации, которое помимо опубликования в официальных печатных изданиях должно включать размещение соответствующих сведений на официальных сайтах в сети интернет;

¹ Напомним, что формула ее определения по Постановлению Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 87, сменившего Постановление Правительства РФ от 31 мая 2002 г. № 369, базировалась на сочетании следующих подходов к оценке имущества.

Нормативная цена подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия определялась как сумма стоимости его чистых активов, исчисленных по данным промежуточного бухгалтерского баланса в порядке, установленном для оценки стоимости чистых активов акционерных обществ, и стоимости земельных участков, определенной по закону о приватизации, за вычетом балансовой стоимости объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

Для акций (долей) АО или ООО нормативная цена рассчитывалась как средневзвешенное значение целого ряда величин (стоимости акций на основе чистой прибыли, на основе биржевых котировок и по чистым активам) с использованием специальных коэффициентов, отражающих степень влияния акционера на принятие решений в ОАО в зависимости от принадлежащей ему доли или использования специального права «золотая акция».

– вдвое (с 20% до 10% от начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже имущества) снижен размер задатка для участия в конкурсе и аукционе;

– усовершенствован механизм продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения, которая теперь должна проводиться в одну торговую сессию при использовании открытой формы подачи предложений о приобретении, заявляемых участниками поднятием их карточек после оглашения цены первоначального предложения или цены предложения, сложившейся на соответствующем «шаге понижения»¹, с возможностью проведения торгов не только на понижение цены, но и ее повышение, поскольку при подтверждении указанной цены сразу несколькими участниками со всеми участниками проводится аукцион по данной начальной цене имущества² (ранее этот способ приватизации предусматривал закрытую форму подачи предложений по цене в письменной форме с фиксацией периода понижения цены согласно соответствующему шагу);

– исключено требование регистрации проспекта ценных бумаг, удовлетворяющего требованиям законодательства о ценных бумагах, в случае отчуждения акций ОАО, за исключением продажи этих акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

– введена возможность приватизации имущества путём проведения торгов в электронной форме.

Ближайшие годы должны показать, насколько потенциал последнего пакета поправок к закону о приватизации скажется на результативности данного процесса, имея в виду вклад в покрытие дефицита федерального бюджета и пополнение бюджетной системы на других уровнях публичной власти.

Во всяком случае, опыт ряда приватизационных сделок, осуществленных в 2000-е гг., позволяет говорить о том, что при наличии соответствующей политической воли в условиях продолжения экономического роста государство может рассчитывать на получение хорошего возмеще-

¹ Право приобретения имущества принадлежит участнику, который подтвердил цену первоначального предложения или цену предложения, сложившуюся на соответствующем «шаге понижения», при отсутствии предложений других участников продажи посредством публичного предложения. В случае, если в ней принял участие только один участник, она признается несостоявшейся.

² Если участники такого аукциона не заявляют предложения о цене, превышающей начальную цену, право его приобретения принадлежит участнику аукциона, который первым подтвердил начальную цену.

ния за приватизируемые активы, т.е. своеобразную компенсацию упущенной в период кризиса выгоды.

Реализация инициативы Минэкономразвития РФ по увеличению срока действия приватизационных планов с 1 до 3 лет позволяет без излишней спешки пройти весь цикл приготовлений к продаже того или иного объекта и вкупе с возможностью привлечения к продажам негосударственных юридических лиц (прежде всего авторитетные финансовые организации) надеяться на повышение их эффективности.

Совершенствование механизма продажи путем публичного предложения вкупе со снижением требований по размеру вносимого задатка для участия в аукционах и конкурсах должно способствовать избавлению государства от неликвидных активов, выступая одновременно средством поддержки и стимулирования малого и среднего бизнеса, хотя в целом для развития этого сегмента проблемы налогообложения и административных барьеров, по-видимому, все же более весомы.

Возможно, что правовые новации, нацеленные на улучшение информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества, и внедрение механизма его продажи в электронной форме помогут обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса в целом, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

Однако необходимо указать на очевидную маргинализацию стороннего контроля над приватизацией в условиях исключительных прерогатив правительства в этой сфере¹. Создание условий для принятия им решений о привлечении частных продавцов для продажи приватизируемого федерального имущества требует разработки соответствующего механизма на конкурсной основе, упоминание о котором отсутствует в законодательстве, и осуществления пилотных проектов, позволяющих оценить его плюсы и минусы.

Отмена нормативной цены увеличивает потенциальную возможность и стимул для покупателя заинтересовать оценщика в целях получения заниженной оценки приватизируемого имущества, особенно на локальном уровне. Разумеется, тот же риск распространялся и на сотрудников органов по управлению имуществом, вовлеченных в процесс расчета

¹ Сохранившаяся за правительством обязанность ежегодно, не позднее 1 мая, представлять в Государственную думу отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества наряду с информацией о результатах приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципального имущества в условиях, когда роль парламента сведена к минимуму, является формальностью.

нормативной цены. Однако ее определение обеспечивало известную степень контроля и способствовало повышению достоверности оценки за счет использования различных источников информации.

Продолжают оставаться актуальными и такие явно выходящие за пределы собственно механизма продажи государственного имущества вопросы, как целесообразность действующих ограничений на приватизацию, неопределенность требований к составу государственного сектора экономики при отсутствии четкой формализации механизмов сохранения государственного имущественного контроля.

Управление государственным имуществом. Данное направление экономической политики государства напрямую связано с объективной способностью органов власти обеспечить эффективное управление и /или контроль предприятий, остающихся в собственности государства.

Логично предположить, что финансово-экономический кризис, резко ограничивший возможности привлечения заемных средств, должен стать катализатором реструктуризации многих производств и целых бизнес-групп.

Соответственно, государство как собственник или акционер компаний, образующих государственный сектор экономики, может инициировать меры по повышению эффективности деятельности таких хозяйствующих субъектов.

Составной частью такой реструктуризации, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части ранее аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, их превращения из главных покупателей в преимущественно продавцов. При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно через своих представителей в органах управления такими компаниями, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов помимо доходов от текущей деятельности) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале. Разумеется, большое значение имеет вопрос доступа к государственной поддержке.

Таким образом, со всей очевидностью можно прогнозировать *изменение формата приватизации в сторону смещения акцентов от классической и ставшей уже привычной модели «государство – продавец активов, бюджет – получатель средств» к сценарию «государственные компании – продавец активов, государство – регулятор этого процесса»*, когда приватизация, понимаемая вне узких рамок классической модели,

оказывается составной частью корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства, управления государственным имуществом в целом.

Частичное смещение центра тяжести при принятии решений о возможной приватизации от государственных органов власти к различным интегрированным структурам с участием государства (например, «Роснефтегаз», обеспечивающий его косвенный контроль над «Роснефтью» и «Газпромнефть»), ставших по различным основаниям обладателями большого количества активов (получение от государства при создании, приобретение в ходе слияний и поглощений), делает очень весомой, если не ключевой, позицию менеджмента таких структур.

На передний план выходят степень его управляемости, лояльности и подконтрольности государству и видение места и роли конкретных активов сквозь призму долгосрочного развития тех или иных интегрированных структур. Это актуализирует задачу улучшения корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства.

Если такие структуры инициируют продажу активов, то государство вправе рассчитывать на определенное возмещение, по крайней мере, за активы, ранее внесенные туда на безвозмездной основе. Представляется, что, прежде всего, это относится к созданным в 2007–2008 гг. госкорпорациям, оказавшимся вне правового поля подлинной корпоратизации, и реципиентам государственной поддержки в период кризиса. В каких-то случаях государство может мириться с игнорированием бюджетных проблем в ходе проведения «большой приватизации» интегрированными структурами, но тогда обязательный набор поведенческих требований к таким хозяйствующим субъектам должен включать отсутствие всех видов просроченной задолженности, отказ от участия в слияниях и поглощениях на определенный период, активизацию инвестиционной активности с учетом приоритетов антикризисной программы правительства.

В противном случае весьма вероятно повторение характерной для ранних этапов российской приватизации ситуации бесконтрольного обогащения менеджмента, когда объектом корпоративного управления или приватизации становилась оболочка головной компании холдинга, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов.

В этом же русле лежит выработка и подготовка решений, способных обеспечить решение задачи *ограничения масштабов государственного сектора* в рамках среднесрочного временного горизонта, что связано не только со стимулированием приватизационного процесса, но и с изменением ситуации на рынке корпоративного контроля.

Как уже указывалось выше, на протяжении 2004–2008 гг. государственный сектор демонстрировал явную тенденцию роста вширь и вглубь при внешнем приватизационном сжатии. Находящихся в государственной собственности хозяйствующих субъектов становилось все меньше, но масштаб их деятельности все больше. Прежде всего, это относится к акционерным компаниям с долей государства, имея в виду всю многоступенчатую пирамиду дочерних и зависимых хозяйственных обществ.

Поэтому решение задачи ограничения масштабов государственного сектора требует регулирования участия компаний с долей государства в капитале в слияниях и поглощениях. Первостепенное внимание в этом отношении должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

Большим самостоятельным вопросом, находящимся в русле задач по управлению государственным имуществом в посткризисный период, является *акционирование* некоторых созданных в 2007 г. *государственных корпораций (ГК)* по аналогии с действующими холдинговыми компаниями (например, Объединенные авиастроительная (ОАК) и судостроительная (ОСК) корпорации).

Не возражая по существу против тезиса о возможном акционировании одних ГК, делающим обязательным (по крайней мере, формально) соблюдение требований корпоративного законодательства, общего для всех хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы вследствие перехода в традиционную организационно-правовую форму ОАО, и завершении деятельности других, можно отметить, что такая постановка вопроса находится в определенном противоречии с юридическим статусом ГК и ролью как института развития¹.

Потенциальной корпоратизации (в подлинном смысле слова) ГК препятствует такая их базовая характеристика, как принадлежность к категории некоммерческих организаций, на имущество которых государство не обладает правами собственности ни в каком виде (включая акции, как, например, в случае ОАК и ОСК). Поэтому реализация данного сценария ввиду индивидуальной схемы создания госкорпораций (для каждой

¹ Акционерными компаниями (ОАО) являются многие организации, призванные решать задачи структурной и промышленной политики, подобно появившимся в 2007 г. госкорпорациям. В их числе помимо ОАК и ОСК можно назвать «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК), «Россельхозбанк», «Росагролизинг», «Российская венчурная компания», «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

ГК – отдельный закон), по-видимому, связана с принятием поправок в соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие возможность изъятия у них и возврата государству собственности, ранее внесенной им в качестве имущественного вклада¹.

Учитывая проектно-целевой характер большинства существующих ГК, перспективы их деятельности должны связываться с тем, насколько успешно они решают задачи, изначально ставившиеся перед ними при их создании как институтов развития. Между тем практика последних лет ясно показала, что в условиях кризиса госкорпорации были востребованы, скорее, для реализации антикризисных мер, причем преимущественно в формате, исключающем получение государством напрямую доли в капитале частных компаний (или ее увеличение) в обмен на предоставление им государственной поддержки с возможностью последующей реализации таких активов по классической приватизационной схеме.

Регулирование деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности. Данное направление включает многочисленные вопросы создания благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, защиты прав собственности (прежде всего акционеров, инвесторов и кредиторов), развития корпоративного управления, финансовых рынков, рынка земли и недвижимости, поддержания конкуренции (включая антимонопольное регулирование, стимулирование малого и среднего бизнеса), укрепления контрактной дисциплины (включая процедуры банкротства), являющиеся весьма актуальными для российской экономики в среднесрочной перспективе вне зависимости от той фазы цикла, на которой она находится.

Что касается краткосрочного временного горизонта, определяемого задачами экономической политики в посткризисных условиях, то наиболее актуальной представляется *проблема последствий реализации антикризисных мероприятий и оказания государственной поддержки различным хозяйствующим субъектам на льготных условиях*, что означало из-

¹ Альтернативой может стать разработка и принятие унифицированного закона о государственных корпорациях, содержащего правовые нормы об их преобразовании в другие организационно-правовые формы (по аналогии с законом об унитарных предприятиях). Естественно, что в нем целесообразно определить условия создания ГК, установить требования к их функционированию (включая установление обязательных заданий со стороны государства и отчетности об их выполнении), порядку формирования имущества и органов управления, осуществлению контроля (включая крупные сделки и сделки с заинтересованностью, проведение аудита, проверки со стороны органов власти), исключив наделение ГК нормотворческими, надзорными, контрольными и властными функциями.

вестную ревизию принципов финансовой ответственности, недопустимости мягких бюджетных ограничений, последовательности в применении процедур несостоятельности (банкротства), которые с большим трудом и высокими издержками внедрялись в российскую экономику с начала 90-х гг. Более того, если в тот период основными кандидатами на получение государственной поддержки выступали сельское хозяйство, угольная и оборонная промышленность, т.е. отрасли, которые в силу своей специфики являлись подтвержденными мировой практикой определенными отклонениями от типовых схем организации и ведения бизнеса, то в 2008–2009 гг. в числе претендентов на ее получение оказались компании, представляющие отрасли, до последнего времени успешно развивавшиеся преимущественно за счет игры рыночных сил (добыча сырья, металлургия, строительство, торговля).

Поэтому по мере возобновления экономического роста государство и его агенты обязаны обеспечить точное выполнение участниками программ государственной поддержки своих обязательств по возврату предоставленных средств и соблюдению условий, на которых они предоставлялись, при недопустимости вмешательства государства в решение споров между хозяйствующими субъектами вне рамок указанных ситуаций и выхода за границы возможностей, определенных законодательством.

Примерами такого рода могут служить досрочный возврат в декабре 2009 г. Внешэкономбанком Министерству финансов РФ 175 млрд руб., выделенных осенью 2008 г. из Фонда национального благосостояния (ФНБ) для поддержки фондового рынка (при выплате 13,27 млрд руб. в качестве начисленных процентов по депозиту)¹, и начало погашения кредитов, предоставленных ГК ВЭБ ряду российских частных компаний в соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» для рефинансирования их внешней задолженности, возникшей до 25 сентября 2008 г.

* * *

Таким образом, подводя итоги, можно отметить, что кризис стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации», вновь высветив проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости.

¹ www.veb.ru/ru/sup/supcur/.

Выбранные государством приоритеты экономической политики, ориентированные на минимизацию прямого расширения государственного участия в капитале проблемных частных компаний и банков, обусловили неизбежное усиление косвенного влияния на состояние отношений собственности контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий.

Отсюда закономерно вытекает объективная необходимость дифференцированного подхода в процессе регулирования государством отношений собственности в зависимости от специфики конкретных активов при том, что в целом рассмотренные выше *возможные подходы к приватизации в посткризисных условиях в значительной степени определяются общим состоянием (качеством) институциональной среды* российской экономики, прежде всего, реальными, весьма скромными управленческими возможностями государства, требующими наличия эффективных и транспарентных механизмов реаллокации ресурсов и контроля.

В свете актуализации непростой и многоплановой задачи улучшения корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства определенную роль могло бы сыграть распространение практики привлечения в органы управления таких компаний профессиональных и независимых директоров.

Постепенное внедрение с лета 2008 г. независимых директоров во многие крупные компании со смешанным капиталом можно рассматривать в качестве имиджевой предпосылки повышения качества корпоративного управления перед продажей принадлежащих государству пакетов акций или публичным размещением акций.

В этом русле также находится предполагаемое радикальное сокращение перечня стратегических унитарных предприятий и акционерных обществ, обнародованное президентом РФ в июне 2010 г. на основе весенних предложений Минэкономразвития, хотя из опыта предшествующих лет необходимо иметь в виду, что отнюдь не все исключенные из них организации являются потенциальными кандидатами на приватизацию вследствие включения многих из них, прежде всего из числа прошедших корпоратизацию ФГУПов, в создаваемые интегрированные структуры, которые уже входят в указанный перечень либо могут пополнить его.
